

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan instrumen kebijakan fiskal pemerintah dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian, sehingga harus dikelola secara berkualitas. Upaya pemerintah dalam meningkatkan belanja yang berkualitas tersebut direalisasikan melalui UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Pengelolaan Keuangan Negara. Undang-undang ini menjadi awal reformasi keuangan negara yang mengatur bahwa penyusunan anggaran memerlukan 3 pilar utama, yaitu penganggaran berbasis kinerja (PBK), kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM), dan penganggaran terpadu.

Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 juga mengamanatkan agar keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan sejak perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, hingga pertanggungjawaban. Namun, fakta di lapangan menunjukkan bahwa masih terdapat belanja yang tidak berkualitas akibat inefisiensi dan inefektivitas pengelolaan keuangan negara di berbagai instansi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Dalam sambutan Presiden Joko Widodo pada kegiatan Penyampaian Laporan Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LHP LKPP) Tahun 2022 tanggal 26 Juni 2023 di kanal youtube Sekretariat Presiden (2023), Presiden menyebutkan “Setiap rupiah uang rakyat betul-betul harus kembali ke rakyat untuk membiayai yang dirasakan rakyat bukanlah untuk membiayai proses, bukan untuk membiayai birokrasi karena yang Saya temukan justru habis banyak di birokrasi”. Melanjutkan sambutannya, Presiden memberikan tiga contoh belanja yang tidak berkualitas. Pertama, program penyuluhan pertanian dengan tujuan meningkatkan kualitas SDM pertanian dengan total anggaran Rp1,5 miliar. Sebanyak Rp1 miliar habis dipakai hanya untuk perjalanan dinas. Kedua, pengembangan UMKM dengan total anggaran Rp2,5 miliar. Sebanyak Rp1,9 miliar dihabiskan untuk honor dan perjalanan dinas, yang berarti tidak sampai 20% anggaran yang benar benar dipakai untuk pengembangan usaha mikro. Ketiga, pembangunan balai penyuluh pertanian dengan anggaran Rp1 miliar. Sebanyak Rp734 juta untuk honor, perjalanan dinas, dan rapat. Presiden juga menjelaskan bahwa hal tersebut hanya sedikit contoh dari ribuan kegiatan yang anggarannya banyak habis hanya untuk birokrasi, alih-alih berfokus pada peningkatan kualitas dan kuantitas *output*.

Di tingkat pemerintah pusat, kasus seperti ini tentunya tidak akan terjadi jika kementerian/lembaga (K/L) mempedomani dan mengikuti aturan-aturan yang telah diterbitkan pemerintah. Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang RKA-K/L, pemerintah mengeluarkan tiga instrumen bagi K/L untuk mewujudkan efisiensi dan efektivitas belanja, yakni indikator kinerja, standar

biaya, dan evaluasi kinerja. Inefisiensi dan inepektivitas pada tiga contoh kasus di atas menandakan masih banyak K/L yang belum mempedomani ketiga instrumen tersebut terutama yang terkait dengan komposisi besaran biaya untuk birokrasi dan besaran biaya untuk hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian *output*. Padahal, komposisi tersebut telah diatur dalam Standar Struktur Biaya (SSB) yang dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Anggaran (DJA).

Menurut PMK Nomor 71/PMK.02/2013 tentang Pedoman Standar Biaya, Standar Struktur Biaya, dan Indeksasi Dalam Penyusunan RKA-K/L, standar struktur biaya adalah batasan komposisi biaya tertentu atas suatu keluaran (*output*)/kegiatan/program tertentu yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal sebagai acuan bagi K/L dalam penyusunan RKA-K/L. SSB dikategorikan berdasarkan keluaran (*output*) belanja, yakni barang infrastruktur, barang noninfrastruktur, jasa regulasi, dan jasa layanan nonregulasi (JLNR). Dari keempat *output* tersebut, jasa layanan nonregulasi adalah *output* yang paling bersentuhan langsung dengan masyarakat karena berkaitan dengan pemberian pelayanan umum.

Berdasarkan kasus-kasus yang dipaparkan di atas, inefisiensi dan inepektivitas belanja justru lebih banyak terjadi pada belanja yang menghasilkan *output* jasa layanan nonregulasi. Padahal, jika ditilik secara aturan, *output* JLNR justru telah diatur lebih dulu sejak tahun 2014 melalui PMK Nomor 195/PMK.02/2014 tentang SSB dan ketiga *output* lainnya baru diatur melalui PMK Nomor 240/PMK.02/2021 tentang perubahan atas PMK 195 di atas. Di sisi lain, *output* berupa jasa memang lebih rentan atas ketidakpatuhan SSB karena *output*-

nya yang sulit diukur. Oleh karena itu, Penulis memfokuskan penelitian karya tulis ini pada *output* JLNR.

Berdasarkan data RKA-K/L tahun 2022 sebagaimana ditampilkan pada tabel I.1, Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) merupakan instansi dengan pagu JLNR terbesar.

Tabel I. 1 Sepuluh K/L dengan Pagu *Output* Terbesar

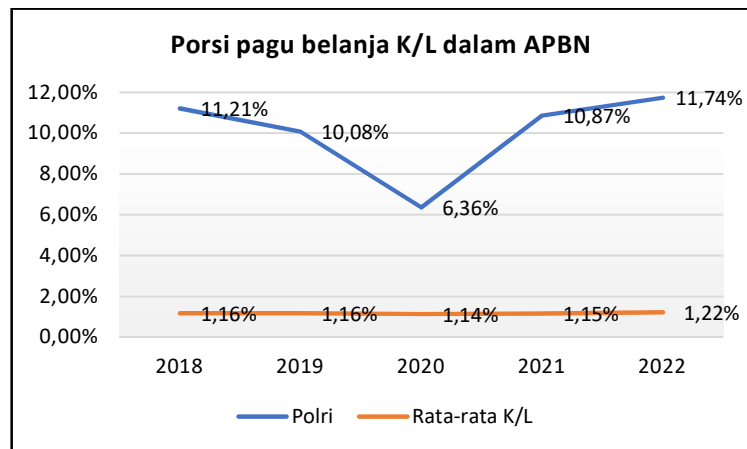
NO	KEMENTERIAN/LEMBAGA	OUTPUT JLNR	
		JUMLAH	PAGU (rupiah)
1	060 KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA	619	4.695.738.069.000
2	022 KEMENTERIAN PERHUBUNGAN	142	3.646.541.921.000
3	025 KEMENTERIAN AGAMA	1558	1.193.947.591.000
4	075 BADAN METEOROLOGI, KLIMATOLOGI DAN GEOFISIKA	250	922.069.231.000
5	024 KEMENTERIAN KESEHATAN	1418	663.939.325.000
6	013 KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI	521	650.554.870.000
7	117 TELEVISI REPUBLIK INDONESIA	66	313.927.760.000
8	006 KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA	567	205.333.649.000
9	018 KEMENTERIAN PERTANIAN	176	188.087.531.000
10	033 KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM DAN PERUMAHAN RAKYAT	80	176.797.627.000

Sumber : Diolah dari data RKA-K/L tahun 2022

Hal ini tentunya tidak terlepas dari tugas pokok Polri yang berkaitan langsung dengan pemberian layanan ke masyarakat, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; menegakkan hukum; dan memberikan perlindungan, pengayoman, serta pelayanan kepada masyarakat (UU Nomor 2 tahun 2002).

Sejalan dengan hal tersebut, setiap tahunnya Polri selalu mendapat alokasi pagu belanja yang besar dalam APBN. Sebagaimana terlihat pada gambar I.1, tahun 2022 Polri mengelola sebanyak Rp111 triliun atau sebesar 11,74% dari total APBN.

Gambar I. 1 Porsi Pagu Belanja Polri dan Rata-rata K/L dalam APBN



Sumber : Diolah dari data RKA-K/L TA 2018-2022

Nilai tersebut sangatlah besar dibanding rata-rata pagu belanja yang dikelola K/L lain yang hanya sebesar 1,22%. Hal ini menandakan Polri memegang peran yang penting dalam menjaga efisiensi dan efektivitas APBN.

Berdasarkan pemaparan di atas, Penulis tertarik untuk melakukan pembahasan lebih mendalam mengenai kepatuhan penerapan aturan SSB pada *output* jasa layanan nonregulasi. Untuk memberikan gambaran yang lebih mendalam mengenai kepatuhan penerapan SSB pada Polri, Penulis melakukan penelitian menggunakan data RKA-K/L selama 5 tahun mulai tahun 2018-2022. Oleh karena itu, Penulis merumuskan karya tulis tugas akhir ini dengan judul: “ANALISIS KEPATUHAN PENERAPAN STANDAR STRUKTUR BIAYA *OUTPUT* JASA LAYANAN NONREGULASI PADA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2018-2022”.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dari karya tulis tugas akhir ini adalah

1. bagaimana tingkat kepatuhan Kepolisian Negara RI dalam menerapkan SSB jasa layanan nonregulasi?
2. apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kepatuhan Polri dalam menerapkan aturan SSB jasa layanan non regulasi?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penulisan karya tulis tugas akhir ini adalah

1. mengetahui tingkat kepatuhan Kepolisian Negara RI dalam menerapkan SSB jasa layanan nonregulasi
2. mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kepatuhan Polri dalam menerapkan aturan SSB jasa layanan non regulasi.

1.4 Ruang Lingkup Penulisan

Penulisan karya tulis tugas akhir ini akan berfokus pada analisis penerapan SSB pada *output* jasa layanan nonregulasi Kepolisian Negara RI melalui data RKA-K/L Polri TA 2018-2022. Data diambil dalam kurun tahun lima tahun agar tingkat kepatuhan penerapan SSB pada Kepolisian Negara RI dapat dilihat dengan lebih komprehensif. Data rincian anggaran *output* JLNR Polri yang didapat dari RKA-K/L diolah lalu dibanding hasil penerapan SSB-nya dengan aturan yang berlaku. Tingkat kepatuhan yang didapat, dianalisis lebih lanjut lewat wawancara dengan pemangku kepentingan serta studi kepustakaan untuk disimpulkan faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kepatuhan tersebut.

1.5 Manfaat Penulisan

Penulisan karya tulis tugas akhir ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu

1. menambah pengetahuan penulis mengenai cara menganalisis kepatuhan suatu K/L dalam menerapkan Standar Struktur Biaya
2. menambah pengetahuan pembaca mengenai kepatuhan penerapan SSB jasa layanan nonregulasi pada Kepolisian Negara RI
3. menambah pengetahuan pembaca mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kepatuhan Polri dalam menerapkan SSB jasa layanan non regulasi.
4. menjadi bahan pertimbangan bagi DJA selaku pembuat kebijakan dalam mengambil tindakan dalam peningkatan penerapan SSB serta tindakan preventif saat penelaahan RKA-K/L
5. menjadi evaluasi bagi Kepolisian Negara RI untuk terus meningkatkan kualitas perencanaan dan pelaksanaan anggaran ditempatnya.

1.6 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini akan menjelaskan mengenai latar belakang penulisan karya tulis ini, rumusan masalah, tujuan penulisan, ruang lingkup penulisan, manfaat penulisan, metode yang digunakan dalam mengumpulkan data, dan sistematika penulisan KTTA.

BAB II LANDASAN TEORI

Bab ini akan menjelaskan mengenai penelitian sebelumnya yang memiliki keterkaitan dengan topik yang akan dibahas serta akan dipaparkan pula teori dan ketentuan umum yang menjadi referensi dalam pengerjaan karya tulis tugas akhir ini.

BAB III METODE DAN PEMBAHASAN

Bab ini akan menjelaskan metode yang penulis gunakan untuk mengumpulkan dan mengolah data yang dibutuhkan dalam karya tulis ini. Selain itu akan dipaparkan informasi mengenai objek penulisan yang relevan dengan topik dan jawaban atas rumusan-rumusan masalah yang telah penulis buat di bab pendahuluan.

BAB IV SIMPULAN

Pada bab ini penulis akan memberikan simpulan atas pembahasan-pembahasan pada bab sebelumnya. Bab ini juga akan memuat saran penulis kepada pihak-pihak yang membutuhkan.